E
249

L'ASSURANCE

DES

OUVRIERS CONTRE LES ACCIDENTS

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE 3e C. 249

M. Cheysson rappelle d'abord que, tous les ans, en France, les chemins de fer tuent ou blessent un millier d'agents, les mines et carrières environ 1.300 ouvriers, et ce ne sont là que les accidents les plus graves, donnant lieu à une instruction judiciaire ou administrative. Il faut ajouter d'ailleurs que ces chiffres, tout élevés qu'ils soient d'une manière absolue, constituent une énorme réduction sur le passé et sont inférieurs aux chiffres analogues des autres pays, ce qui témoigne des progrès de ces grandes exploitations et de leur sollicitude pour la vie humaine.

En Allemagne, où une organisation récente a permis de dresser une statistique plus complète, embrassant l'ensemble de toutes les industries, on a constaté en 1886, pour 3.473.435 ouvriers, un total de 101.159 victimes, sur lesquelles on en compte 10.540 atteintes de blessures graves, soit un dixième environ du total, savoir :

Morts	2.716
Invalidité comprise entre 13 semaines et 6 mois	2.085
— d'une durée supérieure à 6 mois	1.778
— permanente (totale ou partielle)	3.961
Total des blessures graves	10.540

Ces morts ont laissé 1802 veuves et 3949 enfants [1].

Ces blessés, ces morts étaient les soutiens de leur famille. Comment va-t-on soigner ceux qui peuvent être guéris, faire vivre ceux qui sont devenus incapables de travail, remplacer les morts vis-à-vis de leur femme, de leurs ascendants, de leurs orphelins ? C'est là une

---

[1] En Italie, d'après des relevés qui portent sur la période de 1879 à 1881, on compterait 8783 victimes par an, dont 697 morts.

grosse question, qu'a posée avec acuité la grande industrie, et qui s'agite partout à la fois, sans que l'accord se soit fait sur les principes ni sur les solutions.

C'est de ces principes et de ces solutions que M. Cheysson voudrait faire un rapide exposé, en se gardant d'ailleurs — pour ne pas sortir de son rôle — d'apporter de système personnel et en se bornant à dégager les idées générales qui lui semblent plus spécialement mériter l'attention des économistes.

La première question qui domine la matière, c'est celle de la responsabilité de l'accident et de la charge de la preuve.

En Angleterre, avant 1880, la jurisprudence, torturant un texte d'une loi de Charles II, avait fini par proclamer l'irresponsabilité presque absolue du patron dans la grande industrie. Mais, depuis la loi du 7 septembre 1880 (*Employers liability act*), il n'est plus contesté nulle part que la responsabilité du patron soit engagée, s'il a pu, d'une façon plus ou moins directe, contribuer à l'accident.

Cette responsabilité peut être *civile* ou *pénale*. La première est très étendue et punit la simple négligence, la faute légère ; la seconde est de droit strict et s'applique à la faute lourde.

Pour mettre en jeu ces responsabilités, on doit donc invoquer une faute. Mais à qui en incombe la preuve ? Ce n'est pas là seulement une subtilité d'école : c'est une question de grave conséquence et l'on comprend les batailles ardentes qu'elle a suscitées.

Si la preuve incombe à l'ouvrier, c'est lui qui doit engager l'action et mettre en mouvement l'appareil judiciaire avec ses lenteurs et ses frais. Pendant ce procès, il est dans son lit, sans ressources pour lui et sa famille, de sorte que son dénument peut l'amener à des compositions injustes. D'ailleurs, comment trouver des témoins, établir les responsabilités effectives ? Dans la plupart des cas, la preuve est impossible à fournir et la victime est exposée à perdre son procès.

Au contraire, si la preuve incombe au patron, sa responsabilité est préjugée et c'est l'ouvrier qui bénéficie de la difficulté de la preuve.

De là, le grand intérêt pratique qui s'attache à cette question de *l'onus probandi*.

En France, notre article 1382 la met à la charge de la victime et la jurisprudence l'a invariablement interprété dans ce sens. Il est vrai que, réagissant à leur tour contre la situation fâcheuse ainsi faite à l'ouvrier, les tribunaux se montrent souvent bien sévères pour les patrons et les rendent responsables d'une foule d'accidents, même de ceux qui sont commis par l'imprudence des victimes au mépris des prescriptions les plus minutieuses.

Nous sommes donc, en France, sous le régime de la preuve à la charge de l'ouvrier, mais tempéré, au profit des victimes, par la bienveillance des tribunaux.

Quelques juriconsultes contestent le principe et prétendent qu'on a mal lu le code jusqu'ici [1]. L'article 1382 vise *autrui* : l'ouvrier n'est pas « autrui » pour le patron. Cet article est rangé sous le titre IV du livre III, intitulé : « Des engagements qui se forment sans convention ». Il n'est donc pas applicable aux faits nés du contrat de louage. Par ce contrat, le patron encourt l'obligation de veiller à la sécurité de l'ouvrier, de le restituer indemne. C'est donc à lui de prouver qu'il est libéré de cette obligation. L'ouvrier est un créancier de sûreté. « Celui qui se prétend libéré, dit l'article 1315 « du code, doit justifier le paiement ou le fait qui a produit sa libé- « ration. »

Les adversaires de ce système répliquent que, pour découvrir ce principe dans le code, il faut commencer par l'y mettre; que l'ouvrier est un citoyen libre et non cet esclave passif, cet *automate* inconscient qu'on se plaît à nous peindre pour les besoins de la cause; que, d'après le § 1er du même article 1315, « celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver » ; que nulle part ce contrat de sûreté n'est écrit ; qu'il ne réside pas non plus dans la commune intention des parties (art. 1516), puisqu'en général les salaires dans les industries les plus dangereuses sont les plus élevés, à raison de la prime d'insécurité qu'ils comprennent.

On s'est livré ainsi sur le terrain du code à de brillantes passes d'armes. Mais, pour le moment, cette discussion n'a chez nous qu'un intérêt théorique, nos tribunaux ne paraissant pas, à moins de changement dans la loi, être prêts à modifier leur jurisprudence, qui se base sur l'article 1382.

Aussi, dans divers pays, s'est-on décidé à réformer, non la jurisprudence, mais la législation, en y introduisant le principe de la responsabilité présumée du patron, sous le nom de *risque professionnel*.

Le risque professionnel, c'est le risque afférent à une profession déterminée, indépendamment de la faute des ouvriers ou des patrons. Malgré les précautions prises, il se produira toujours des accidents, sans que la plupart d'entre eux résultent d'aucune faute. C'est par une fiction humanitaire que les tribunaux s'ingénient à trouver une faute, à la créer même là où elle n'existe pas, pour indemniser les

---

[1] Cette théorie a été soutenue en Belgique par M. Sainctelette, ancien ministre, en France par M. Marc Sauzet et contredite avec verve par M. de Courcy dans son livre : *le Droit et les ouvriers*.

victimes. Du moment où l'industrie entraîne des risques inévitables, l'ouvrier ne peut ni ne doit les supporter, aujourd'hui moins que jamais en présence de l'outillage moderne et des forces qui l'actionnent. Quand le terrassier travaille avec sa bêche ou sa pioche, le bûcheron avec sa hache, l'outil dans ses mains n'est que le prolongement de ses propres organes ; il en est maître, et l'on peut admettre à la rigueur qu'il en soit responsable. Mais combien autre est son rôle vis-à-vis d'un haut-fourneau, d'une chaudière, d'un laminoir, de ces métaux en fusion, de ces appareils formidables et de ces forces irrésistibles, dont le moindre attouchement est mortel ! L'ouvrier n'a plus le choix de ses outils : il les subit. C'est au maître, qui les lui impose, de subir, aux termes de l'article 1384 « la responsabilité des choses qu'il a sous sa garde ». La machine tue et blesse ; la machine est sienne, donc il en répond.

Dans ce principe, le risque professionnel incombe au patron et doit rentrer dans son prix de revient au même titre que l'entretien des outils et des machines. Il ne peut y échapper qu'en invoquant la faute lourde de l'ouvrier, par exemple en cas d'accident volontaire de la part de ce dernier. Dès lors, plus de contestation sur la preuve : il ne s'agit que d'établir la matérialité de l'accident et la gravité de ses conséquences.

On objecte à ce système qu'il aggrave pour l'industrie une situation qui n'est pas déjà si brillante. Pourra-t-elle sans fléchir supporter ces charges supplémentaires ? Les salaires ne vont-ils pas baisser en proportion et surtout — par une anomalie choquante — dans les professions les plus dangereuses, où le patron sera exposé aux plus lourdes responsabilités ? Ne va-t-on pas l'inciter ainsi à éliminer désormais de ses ateliers tous les ouvriers dont les risques sont les plus grands, c'est à dire d'abord les hommes faibles, inexpérimentés, âgés, puis les hommes mariés, puis les ouvriers du pays, pour réserver le travail aux hommes jeunes, agiles et forts, aux célibataires, aux étrangers ?

Ces objections n'ont pas prévalu contre la théorie très séduisante du risque professionnel, qui est en train de devenir la règle de la plupart des législations et de conquérir tous les pays.

En Suisse, la charge de la preuve a été imposée au patron par les lois des 1er juillet 1875 et 23 mars 1877. Le patron est présumé responsable, sauf dans le cas où l'accident provient de force majeure ou de la faute même de la victime.

Cette législation nouvelle, ayant surexcité les procès et les prétentions des ouvriers, une loi du 25 juin 1881, tout en maintenant le principe du risque professionnel, limite les indemnités, dans les cas

les plus graves, à 6 fois le salaire de l'ouvrier avec un maximum de 6.000 francs, et autorise d'ailleurs le juge à substituer au paiement d'un capital celui d'une rente annuelle équivalente.

Depuis lors, une nouvelle loi du 1er décembre 1886 a étendu celle de 1881 à tout patron occupant plus de 5 ouvriers. Mais ce n'est là qu'une législation provisoire et l'on paraît en Suisse s'orienter vers l'assurance obligatoire à l'instar de Berlin. Le gouvernement fédéral prépare les matériaux statistiques pour cette transformation.

L'Italie a voulu, elle aussi, renverser la preuve dans le sens du risque professionnel. Un projet de loi, déposé par M. Berti en 1883 et voté par la Chambre des députés le 15 juin 1885, préjuge la responsabilité du patron, sauf s'il est prouvé que l'accident provient d'une négligence *exclusivement* imputable à la victime, de cas fortuit ou de force majeure. Mais le patron peut se soustraire à cette responsabilité, s'il a assuré ses ouvriers contre tous les accidents, quelle qu'en soit la cause. La commission du Sénat n'a pas admis ce projet, qui n'a pas encore abouti.

En Allemagne, l'Empire à peine constitué, promulgue le 7 juin 1871 une loi qui renverse la preuve pour l'administration, mais la laisse à la charge de la victime pour les fabriques, usines et carrières.

Ce nouveau régime déchaîne les procès, si bien qu'en 1880, un rapport officiel reconnaissait « que les résultats de la loi de 1871 avaient été illusoires et que, loin d'améliorer la situation des ouvriers, ils n'avaient eu d'autre effet que d'aigrir leurs rapports avec les chefs d'industrie ».

La loi du 6 juillet 1884 repose sur un tout autre principe : celui du risque professionnel. Elle détermine les indemnités dues suivant les catégories d'accidents et limite à ces conséquences la responsabilité civile des patrons, « sauf, dit l'article 95, pour ceux à l'égard desquels il aurait été constaté, par un jugement correctionnel, qu'ils ont amené l'accident avec intention ».

Ainsi tout patron est responsable des accidents causés même par la force majeure, le cas fortuit et la faute de l'ouvrier; mais, à moins qu'il n'ait été convaincu d'avoir voulu l'accident, sa responsabilité se limite aux indemnités fixées par la loi, c'est-à-dire à deux tiers du salaire dans le cas d'invalidité totale et permanente. L'attribution de ces indemnités n'est plus d'ailleurs qu'une question d'expertise : elle n'exige donc pas un tribunal juridique, mais un jury technique, composé de délégués des patrons et ouvriers sous la présidence d'un juge attitré, comme dans notre jury d'expropriation.

Là réside le principal avantage de la loi de 1884. Les patrons, même les plus hostiles à la nouvelle organisation, reconnaissent que,

du moins, elle a tari les innombrables procès que suscitait l'application de la loi de 1871.

L'Autriche vient à son tour d'opérer la même transformation dans sa législation sur les accidents, en adoptant le principe du risque professionnel. La loi qui le consacre a été promulguée le 28 décembre 1887 et doit entrer en vigueur le 28 mars 1888.

Les dispositions sur la responsabilité sont identiques à celles de la loi allemande et n'ouvrent d'action directe contre le patron qu'en cas « d'accident volontaire ou de faute grossière ».

C'est encore ce principe du risque professionnel qui sert de base au projet de loi actuellement soumis à nos Chambres et qui se trouve accompagné d'un remarquable rapport de feu M. Duché.

Ce projet met à la charge du patron tout accident du travail, quelle qu'en soit la cause, sauf la volonté de la victime. Mais l'article 9 ne limite la responsabilité du patron aux indemnités fixées par la loi que dans les cas où il n'y a pas eu de condamnation pénale prononcée contre lui.

En outre, par l'art. 2, l'indemnité allouée en cas d'incapacité absolue de travail pourra, suivant les circonstances de l'accident, varier entre un minimum de 1/3 et un maximum de 2/3 du salaire moyen annuel. Le risque professionnel semble donc être fixé à 1/3 du salaire, et, quant au surplus de 1/3 compris entre le minimum et le maximum, il constitue une sorte de marge laissée au juge pour apprécier la responsabilité civile du patron [1]. Dans le système allemand, l'indemnité est des 2/3 du salaire; dans le système autrichien des 3/5, et cela quelles que soient les circonstances de l'accident. Le risque professionnel et la responsabilité de droit commun sont ainsi confondus dans ces lois, tandis qu'ils restent distincts dans le projet français, qui, sous ce rapport, offre aux industriels moins de chances de prévenir les conflits avec leur personnel, mais en revanche semble les assujettir à de moindres charges d'indemnité [2]. Il faut

---

[1] La pension, d'après ce projet, doit être au minimum de 400 francs pour les hommes, de sorte que, pour tout salaire annuel inférieur à 1.200 francs, la marge correspondant à la responsabilité va en se rétrécissant de plus en plus, et finit même par disparaître entièrement si le salaire tombe à 600 francs. Il semble donc que, dans le système du projet, le minimum soit trop élevé et doive être réduit par exemple à 300 francs, si tant est qu'on doive en indiquer un.

[2] La marge du tiers correspondant à la responsabilité civile du patron incitera les ouvriers (qui jouissent du bénéfice de l'assistance publique, art. 16), à poursuivre dans tous les cas le règlement judiciaire de leur indemnité. Le patron devra donc, pour acheter sa sécurité, assurer ses ouvriers

donc, dans ce système, conserver avec les chances de procès l'appareil judiciaire, que supprime le système allemand au profit de l'appareil administratif.

Le principe de la responsabilité peut être simplement déposé dans un code en laissant les patrons libres de l'appliquer par les moyens à leur choix, comme aussi de le violer à leurs risques et périls ; il peut au contraire être accompagné d'une organisation, à laquelle on n'ait pas le droit d'échapper et qui soit obligatoire pour tous. Dans ce dernier cas, la loi ne se borne pas à imposer le résultat : elle prescrit encore le moyen. C'est le système de l'assurance obligatoire, qui fonctionne depuis octobre 1885 en Allemagne, qui va, demain, fonctionner en Autriche, et qui ne tardera pas sans doute à être également appliquée en Suisse [1].

En Allemagne, comme en Autriche, cette organisation repose sur de grandes corporations, qui constituent des associations « d'assurance mutuelle ».

En Allemagne, les corporations sont formées des industriels exerçant le même métier dans des circonscriptions très vastes. Sur les 62 corporations organisées à la fin de 1886, 24 s'étendent à plus d'un État, et 26 à tout l'Empire. Celle des ouvriers mineurs, par exemple, comprend 343,619 ouvriers.

La corporation ainsi entendue est un des rouages les plus importants du mécanisme imaginé par M. de Bismarck. Tous ces groupes, fortement centralisés, évoluent sous la main et sous l'œil de l'Office impérial des assurances, dont le siège est à Berlin et dont les membres, en service ordinaire, sont nommés par l'empereur. Ce bureau intervient dans tous les actes des corporations pour les redresser ou les approuver, et donne accès au gouvernement dans tous les ateliers. C'est un véritable instrument de règne. Aussi les socialistes qui ont voté la loi sont-ils peu enchantés

---

jusqu'au maximum de la responsabilité qu'il peut encourir, ce qui relèvera en fait ses charges au niveau du système allemand, mais sans lui donner en échange le bénéfice moral de l'extinction des procès.

[1] Voir à ce sujet les substantielles études de M. Grüner sur *les Lois d'assistance ouvrière* dans ces pays. — Voir aussi les consciencieux articles de M. Fèvre, ingénieur des mines, sur les *Caisses de secours et d'assurances pour les ouvriers mineurs du Bassin de la Ruhr* (*Réforme sociale :* nos des 15 janvier et 1er mars 1888).

Voir dans le *Bulletin de la Société de législation comparée* de 1885 l'*Étude sur les lois d'assurance obligatoire des ouvriers en Allemagne* par M. Merlin, avec les observations de MM. Hubert-Valleroux et Cheysson.

aujourd'hui de ce socialisme d'Etat, qu'ils traitent « de socialisme de caserne ».

En Autriche, le parti allemand aurait voulu imiter ce système, mais il a échoué contre l'esprit particulariste et l'antagonisme des races. Aussi la base de la corporation n'est-elle pas la profession, mais la province, ce qui oblige à grouper ensemble des professions dissemblables. On a ainsi autant de centres de vie corporative qu'il y a de provinces, au lieu d'un centre unique dans la capitale pour militariser l'industrie.

Cette législation ne va pas sans un grand déploiement bureaucratique. L'Office impérial de Berlin a coûté en 1886 plus de 300,000 fr. En dehors des 43 personnes qu'il occupe, on compte 742 membres pour les comités de corporation, 2.356 pour ceux de sections, 6.501 experts, 2.445 délégués ouvriers, 5.252 membres des 404 tribunaux d'arbitrage, total 17.296 personnes mises en mouvement pour régler 10.540 accidents. Les sommes payées en indemnités et secours en 1886 se sont élevées à 1.711.699 marks, et les frais généraux d'administration à 2.324.299 marks, soit 1 fr. 35 de frais généraux par chaque franc versé en indemnité [1]. Ces lourds mécanismes usent beaucoup de force en frottement.

Dans les pays, tels que la France et la Belgique, soumis au régime de la liberté sous l'action de la loi, les industriels ont adopté des solutions très variées, au lieu d'être astreints à une monotone et brutale uniformité.

Dans son beau travail sur les caisses de secours pour les mineurs en France [2], M. Keller a montré les généreux sacrifices consentis par les grandes sociétés houillères en faveur de leur personnel. Sous ce rapport l'industrie minière est certainement une de celles qui a le plus fait pour ses ouvriers, et l'on ne voit nulle raison de légiférer spécialement pour elle en la mettant hors du droit commun.

Les compagnies de chemin de fer remplissent aussi largement leur devoir vis-à-vis de leurs agents atteints par les accidents. Elles ont pour ces cas des caisses de secours et de prévoyance; elles liquident prématurément la retraite des victimes. Prenant une noble initiative qui fait grand honneur à notre collègue M. Heurteau, et qui ne peut manquer d'être contagieuse, la Compagnie d'Orléans vient, le 2 mars, il y a trois jours, d'adopter un règlement très libéral pour les victimes d'accidents, dont la pension sera d'au moins

---

[1] Les indemnités annuelles sont réduites la première année à leur minimum, tandis que les frais généraux atteignent leur plein dès le début.

[2] *Annales des mines* 1885.

400 francs quels que soient leur âge et la durée de leur service, avec des augmentations graduées suivant ce double élément. En cas de prédécès du mari pensionné, la veuve et les enfants auront une pension d'au moins 300 francs [1].

En outre beaucoup de sociétés prennent des assurances collectives en faveur de leur personnel. Cette habitude se répand de plus en plus dans l'industrie.

Ainsi la liberté, là comme partout, a fait preuve de son élasticité habituelle; elle a imaginé et imagine chaque jour sous nos yeux des combinaisons nouvelles qu'étoufferait l'obligation. Il faut donc beaucoup louer la commission parlementaire d'avoir résisté à l'attraction de l'exemple de la loi allemande et, tout en lui empruntant une partie de ses dispositions, d'avoir reculé devant l'assurance obligatoire.

Le projet prévoit en effet quatre types principaux de solution pour les industriels qui voudront se couvrir du risque professionnel.

Ils pourront rester leurs propres assureurs, s'ils sont assez puissants pour cela, comme les compagnies de chemins de fer ; ou bien s'adresser à une compagnie ordinaire d'assurances; ou recourir à la caisse de l'Etat dans la limite du risque professionnel, c'est-à-dire, comme on l'a vu, du tiers du salaire moyen annuel; enfin, et c'est la forme favorite du projet, se grouper entre eux pour constituer librement des syndicats d'assurances mutuelles, qui fonctionneront à la façon des corporations allemandes et autrichiennes, mais avec des restrictions destinées à les empêcher d'acquérir une puissance et des ressources inquiétantes.

La commission parlementaire a voulu certainement encourager ce dernier mode en donnant à ces syndicats la Caisse d'épargne postale pour banquier; mais il est à craindre que les primes indiquées pour l'assurance par l'Etat ne rendent, par leur modération excessive, toute concurrence impossible aux autres institutions, aussi bien aux syndicats mutuels qu'aux compagnies particulières [2].

Tout le monde sait l'échec complet de la caisse de l'État instituée par la loi de juillet 1868. Ses primes sont établies à l'encontre des règles des assurances et ne tiennent, par exemple, aucun compte de la profession, ce qui est aussi peu scientifique que le serait une caisse d'assurances sur la vie ayant le même tarif sans dis-

---

[1] Dans le système du projet français, — d'ailleurs comme dans le système allemand, — si un ouvrier meurt des suites d'un accident une fois sa pension liquidée, sa veuve n'a aucun droit.

[2] Voir la discussion faite avec une réelle compétence technique par M. Beziat d'Audibert, actuaire, dans sa brochure sur la *Responsabilité des accidents*.

tinction d'âge. Il est clair que les gens très jeunes s'y précipiteraient pour avoir une rente viagère et les gens très âgés pour s'assurer un capital, au grand péril de la caisse.

Avec son organisation actuelle, si cette caisse ne fait pas grand bien aux ouvriers, elle ne fait en revanche pas grand mal aux caisses voisines. Mais il est probable qu'elle sera réorganisée sur des bases plus rationnelles ; dès lors, avec des primes, sans doute insuffisantes, telles que les fixe le projet de loi, nulle autre combinaison ne pourra subsister à côté d'elle.

C'est le résultat ordinaire de la juxta-position d'une industrie d'Etat avec l'industrie libre. L'Etat peut perdre, puisqu'il puise dans le Trésor et fait payer ses déficits industriels à tous les contribuables ; l'industrie libre n'a donc qu'à déserter la lutte. Dans le cas dont il s'agit, si la caisse de l'Etat fonctionne à perte, les nombreux ouvriers non admis au bénéfice de la loi payeront pour ceux qui en profitent, ce qui aggravera encore l'inégalité de situation entre eux. Si la caisse gagne, l'Etat aura l'air de spéculer sur les accidents, au détriment des patrons et des ouvriers assurés.

En tous cas, la fixation des risques et des tarifs est chose tellement délicate et technique qu'il semblerait à tous égards plus prudent de la renvoyer à un règlement d'administration publique que de l'insérer dans la loi et d'en rendre ainsi le redressement plus malaisé [1].

Peut-être serait-il également à souhaiter que la formation de ces syndicats, auxquels l'Etat peut être conduit à faire d'assez fortes avances en cas de sinistres, fût accompagnée de quelques garanties et réglementée de plus près que ne peut le faire la loi dans ses termes généraux.

Une question importante que l'on rencontre ensuite a trait aux garanties et au mécanisme financier de l'assurance.

Aujourd'hui, en France, quand un patron a causé un accident et qu'il est condamné par le tribunal à payer une rente à la victime ou

---

[1] En Italie, la loi du 8 juillet 1883 a organisé avec le concours de dix grandes banques et caisses d'épargne une caisse d'assurances contre les accidents, où l'on peut relever cette particularité curieuse d'un dixième des indemnités laissé à la charge des patrons pour ne pas désintéresser absolument leur vigilance. Cette loi a été mise en œuvre par un décret du 26 mars 1884 à titre d'essai (*in via d'esperimento*). Les professions y sont rangées dans 14 classes de risques, avec des primes variant dans le rapport de 1 à 13, tandis que le projet de loi français ne présente que cinq classes de risques avec primes variant dans le rapport de 1 à 4.

à ses ayants droit, il doit déposer dans une caisse publique ou dans celle d'une compagnie d'assurances un capital suffisant pour couvrir la pension. Dans ce cas la pension est garantie, si la caisse de la compagnie est solide.

Tel est le système adopté par la loi autrichienne du 28 décembre 1887. Tous les ans, la corporation « doit fournir le capital néces saire pour constituer le capital correspondant aux secours et pensions conformément aux règles techniques des assurances » (article 16). Elle est tenue en outre de former un fonds de réserve destiné à parer aux variations accidentelles de charges d'une année à l'autre.

C'est ce même système que le projet de loi français applique aux syndicats d'assurance mutuelle, qui, tous les ans, doivent liquider leurs opérations.

Le système allemand est tout autre. Pour faire plus facilement accepter la loi, M. de Bismarck a mieux aimé en réduire les charges immédiates et dégager le présent au préjudice de l'avenir. Il ne fait donc supporter à chaque exercice que ses charges exigibles, sauf un petit fonds de réserve qui cessera de se former à partir de la onzième année. Les charges iront ainsi en s'accroissant dans le rapport de 1 à 8, d'après les prévisions de MM. Bœhm et Bœdiker.

Il y a là une combinaison bien imprudente, en même temps que bien injuste. Les industriels allemands pourront-ils, dans vingt ou trente ans, supporter les charges que leurs prédécesseurs leur auront léguées ? S'ils les trouvent accablantes, l'Etat qui en dernière analyse est responsable du déficit éventuel (art. 33 de la loi), ne sera-t-il pas forcé de consentir d'énormes sacrifices ? Si telle industrie vient à languir ou à s'atrophier, comment pourra-t-elle faire honneur à ce legs onéreux des générations précédentes ?

Le système autrichien est donc plus sage et plus équitable, puisqu'il fait supporter à chacun les responsabilités de ses actes et qu'il réalise la garantie nécessaire à l'ouvrier, sans faire intervenir les sacrifices de l'Etat.

Cette garantie des pensions est, il faut le reconnaître, une des grosses difficultés du système actuel tel qu'il fonctionne en France et en Belgique.

Si une entreprise industrielle tombe en déconfiture, quel va être le sort de sa caisse de pensions? L'exemple de Terre-Noire et de Bessèges vient à ce sujet d'éveiller dans le public une légitime émotion [1], et

---

[1] Outre une somme de 1.100.000 fr. de salaires, le passif comprend une dette *non privilégiée* de 2.631.000 fr. pour caisses de pensions, de retraites, d'épargne et de secours.

sans prononcer aucun mot imprudent, on peut se dire à bon droit préoccupé de ce capital qui représente le pain d'ouvriers blessés ou invalides.

La jurisprudence ne semble pas admettre que, en cas de faillite, le nouvel exploitant soit tenu des obligations de son prédécesseur vis-à-vis de la caisse de secours. (Arrêt de la cour de Lyon, 3 mai 1867. Béraud contre Petin, Gaudet et Cᵉ [1].)

Si, sans aller aussi loin, une caisse a mal établi ses calculs, peut-elle réduire ses taux de pension et de secours? C'est ce qu'ont fait à plusieurs reprises les caisses régionales des mines belges, notamment celle de Charleroi, quis de 1870 à 1885, a vu son encaisse se réduire de 800.000 francs et tomber à 1.250.000 francs [2].

Ces six caisses régionales, auxquelles sont affiliés 100.000 ouvriers mineurs, avaient à la fin de 1886 un total de 13.825 pensionnaires recevant une somme annuelle de 1.716.565,33, soit de 130 fr. environ par tête, avec une encaisse de 6.185.962,51, égale à trois fois et demie seulement le montant de l'annuité à payer.

C'est là une situation grave et qui n'est pas malheureusement particulière à la Belgique. Les sociétés de secours mutuels vis-à-vis de leurs pensionnaires [3], l'Etat vis-à-vis des siens, n'ont pas établi leurs calculs avec assez de sévérité ; les engagements pris dépassent les ressources, de sorte que si l'on ne peut pas recourir au seul remède efficace, celui d'une notable augmentation des sacrifices, on est acculé à de pénibles expédients, tels que celui de réduire les pensions ou de creuser de plus en plus le déficit.

En présence d'une pareille situation, on se tourne naturellement vers l'Etat pour lui demander d'ouvrir ses caisses aux fonds de la prévoyance. Des esprits généreux l'ont proposé devant la commission

---

[1] Voir le traité de *Législation des mines* de M. Aguillon. (T. II, p. 358).

[2] A partir du 1ᵉʳ juillet 1881, les pensions d'ouvriers vieux et infirmes ont été réduites de 25 0/0 et celle des veuves d'ouvriers et infirmes de 50 0/0. A partir du 1ᵉʳ octobre 1885, nouvelle réduction de 33 0/0 pour les premières pensions, de 50 0/0 pour les secondes, et de 10 0/0 pour toutes les autres pensions de secours. (Réduction totale 55 0/0 et 75 0/0 en 4 ans sur les deux premières catégories de pensions). La Caisse de Liège a préféré le relèvement des cotisations des exploitants à cette réduction des pensions et secours, et a élevé de 1 3/4 à 2 0/0 des salaires le taux des versements à partir de 1886.

L'arrêté royal du 17 avril 1884, qui règlemente ces caisses, autorise, en cas de dissolution, « la réduction des pensions et secours proportionnellement aux ressources ».

[3] Voir le *Déficit chez la plupart des Sociétés de secours mutuels* par M. Prosper de Lafitte.

extra-parlementaire des associations ouvrières, et leur appel paraît avoir été entendu, puisqu'on annonce le dépôt prochain d'un projet de loi conçu dans ce sens.

Le projet de loi sur les assurances contre les accidents s'inspire de la même préoccupation et fait verser aux caisses publiques les fonds des syndicats mutuels outre ceux des assurances directes par l'Etat.

Ce n'est pas sans quelque appréhension qu'on doit voir se préparer ce nouvel afflux des épargnes du pays dans les caisses du Trésor. N'est-ce donc pas assez de ces 2 milliards 300 millions des caisses d'épargne ? Faut-il encore y engouffrer les centaines de millions de la participation aux bénéfices, des assurances contre les accidents, des pensions de retraites ? Que restera-t-il donc pour vivifier les industries locales et l'œuvre économique de la production ?

C'est là un grave problème et d'un pressant intérêt. Peut-être vaudrait-il mieux en demander la solution à la constitution de sociétés d'assurances, à la fois puissantes et régionales, plutôt qu'à la main-mise de l'Etat sur cette masse toujours croissante de capitaux.

Un autre point d'une sérieuse importance pratique est relatif à la nature des accidents assurés.

La loi allemande ne prend les accidents à la charge de leur caisse corporative qu'à partir de la treizième semaine, éliminant ainsi, comme on l'a vu plus haut, les 9/10 de leur nombre. Pour les treize premières semaines, ils sont à la charge de la caisse des maladies, instituée par la loi du 15 juin 1883.

La loi autrichienne du 28 décembre 1887 ne s'occupe des accidents qu'à partir de la cinquième semaine.

La caisse italienne ne paye le subside quotidien qu'à partir du trente-et-unième jour de l'infirmité.

Le projet de loi français, assure au contraire l'accident dès son origine.

Il semble que l'organisation qui convient aux premiers secours ne doive pas être la même que celle qui s'applique aux pensions et secours permanents. On a presque partout reconnu la nécessité de deux institutions bien distinctes pour chacune de ces attributions.

Le secours et le traitement médical ne présentent pas le danger d'engager l'avenir ; mais ils ont besoin d'être surveillés de près pour empêcher les fraudes et les abus. Il est si facile quand on a une foulure, un effort, une luxation, de prolonger la convalescence aux dépens de la caisse. Aussi, presque partout, a-t-on organisé des

institutions locales, des caisses particulières, des sociétés de secours mutuels, qui courent au plus pressé, administrent les premiers secours et préviennent efficacement le gaspillage.

Au contraire, pour les pensions proprement dites, il serait imprudent à des industriels isolés d'en accepter la charge. Un sinistre qui ferait de nombreuses victimes serait écrasant pour une société qui aurait à la supporter seule. La responsabilité de la gestion de cette caisse est également bien lourde pour un seul établissement.

C'est ainsi qu'à côté des compagnies particulières du bassin de la Loire, de ceux de Liège, de Mons, de Charleroi, etc., on voit ces caisses régionales, dont il est question plus haut et qui s'occupent spécialement des pensions et des accidents graves.

Il semble que la loi aurait tout intérêt à se délester de ces petits accidents sans gravité dont la durée ne dépasse pas un mois, parce qu'ils prêteraient au coulage et compliqueraient beaucoup le fonctionnement du service.

Déjà les industriels allemands se plaignent que la loi sur les assurances ait beaucoup augmenté le nombre et la durée des maladies et accidents de courte durée. Les statistiques sont décisives sur ce point.

Les compagnies particulières d'assurance en France font un rabais de 4 0/0 sur leurs primes, si l'on n'assure que les accidents graves, c'est-à-dire si on les débarrasse de ces menus accidents pour lesquels les abus sont faciles.

On aurait donc avantage à emprunter à la loi autrichienne sa limite de cinq semaines (art. 6), comme aussi sa revision de la pension, si les circonstances constituant le droit au secours venaient à changer, par exemple dans le cas de la guérison de l'ouvrier, ou dans celui de l'aggravation de son état.

Une des sérieuses difficultés auxquelles se heurte une loi de ce genre, réside dans la définition des professions qu'elle embrasse. La limite entre les catégories astreintes ou non à cette loi se prête mal à un tracé précis. Englobera-t-elle les employés, les paysans, les matelots, les ouvriers détachés ? Qu'est-ce exactement qu'une manufacture, une usine, une fabrique, un atelier, un chantier[1] ? que

[1] La loi du 21 mars 1841 sur le travail des enfants dispose, à son article 1er, qu'elle s'applique : « 1° aux *manufactures, usines et ateliers à moteur mécanique* « ou à feu continu et dans leurs dépendances ; 2° à toute *fabrique occupant* « *plus de 20 ouvriers réunis en atelier.* » La loi du 9 septembre 1848 sur la durée du travail journalier des adultes excepte les *ateliers* et n'atteint que les *usines et manufactures.* La loi du 19 mai 1874 réglemente le travail des

de discussions et de procès en perspective sur la valeur de ces termes? Quel entraînement à étendre de plus en plus la clientèle de la loi, pour en corriger les inconséquences?

En Allemagne, la loi du 6 juillet 1884 a tenté une définition de ces catégories à son article premier, qui semble surtout viser la grande industrie; la loi du 28 mai 1885 a rattaché à ce régime, outre les exploitations de l'Etat, 89.445 établissements, qui appartiennent à la petite industrie rurale et ne comptent en moyenne que 3 ouvriers;

---

enfants et des filles mineures employés dans les *manufactures*, *fabriques*, *usines*, *mines*, *chantiers* et *ateliers*.

Pour l'application de ces lois, l'administration a senti le besoin d'une définition précise des termes qu'elles emploient. Mais, par un avis en date du 15 avril 1851, le Conseil d'État a repoussé, comme entaché d'excès de pouvoir, un projet de règlement qui avait été préparé dans ce sens pour interpréter la loi de 1848 et qui la déclarait applicable « à tout entrepreneur d'industrie « payant patente et réunissant dans son atelier plus de 10 ouvriers ». Aussi une circulaire du 24 juin 1851 s'est-elle bornée à indiquer que, pour la distinction entre les ateliers et les usines, on consulterait la pratique industrielle, sauf aux tribunaux à statuer en cas de difficultés.

La question a été de nouveau reprise en 1884 et elle a fait l'objet d'un remarquable rapport du Comité consultatif des arts et manufactures en date du 24 décembre 1884 : dans ce rapport, le Comité a montré l'insuffisance des criteriums proposés de divers côtés pour distinguer les usines et les ateliers, et, en particulier, de ceux qu'a admis la loi de 1841, c'est-à-dire l'effectif du personnel ouvrier et l'intervention d'un moteur mécanique. Il a fait remarquer que, dans certains établissements où l'effectif est modéré et varie sans cesse, l'admission ou le renvoi d'un seul ouvrier dans le voisinage de la limite adoptée ferait tomber le patron sous le coup de la loi ou l'en exempterait. Quant aux moteurs, il en est aujourd'hui de minuscules, de portatifs, qui sont mus par le gaz, l'eau, l'air comprimé, le vide, l'électricité, et qui réalisent le bienfait social de retenir l'ouvrier et surtout l'ouvrière au foyer domestique. Ces petits moteurs *mécaniques*, dont la force est une fraction de cheval, vont-il soumettre à la loi un petit atelier de famille, alors qu'un entrepreneur employant à côté 19 ouvriers en serait affranchi? Aussi le Comité des arts et manufactures concluait-il à l'impossibilité pratique d'une démarcation précise et à la nécessité de s'inspirer des usages, de la notoriété locale, pour résoudre chaque cas particulier.

La Commission supérieure du travail des enfants n'a pas admis cette conclusion négative, et, sur son rapport, une circulaire du 25 novembre 1885 a étendu à la loi de 1848 le double critérium indiqué par la loi de 1841. Ce critérium, quoique imparfait, a du moins l'avantage de supprimer toute hésitation dans la pratique pour les inspecteurs chargés par la loi du 16 février 1883 de surveiller l'exécution de la loi du 9 septembre 1848.

Ce rapide historique suffit à démontrer la difficulté de ces définitions.

enfin la loi du 5 mai 1886 soumet aux assurances les ouvriers agricoles et forestiers. Où s'arrêter en effet, tant qu'on n'a pas absorbé tout le personnel assurable, de manière à s'épargner des éliminations arbitraires ? Mais, d'autre part, dès que l'on a dépassé les frontières de la grande industrie, comment justifier l'application du risque professionnel à des employés sédentaires dans un bureau, ou à des ouvriers exerçant un travail manuel dans un modeste chantier, alors que ni les uns ni les autres n'ont à redouter les atteintes de ces engins brutaux dont la puissance même est invoquée pour engager la responsabilité du patron ?

Il resterait encore à toucher bien d'autres questions générales, telles que la quotité des retenues [1] et leur imputation, le taux des pensions et des indemnités suivant que l'invalidité est totale ou partielle, temporaire ou définitive. Mais le sujet est trop vaste pour qu'on puisse tout dire. Aussi M. Cheysson aime-t-il mieux être incomplet qu'abuser davantage de la patience de ses collègues. Il arrête donc là son exposé, qui n'avait d'ailleurs d'autre prétention et d'autre but que de poser la question dans ses termes généraux et d'amorcer la discussion.

Société d'économie politique.
Séance du 5 *mars* 1888.

---

[1] On se fait de singulières illusions en général sur le taux des sacrifices nécessaires pour le jeu des institutions de prévoyance. Une retraite sérieuse exige de 8 à 12 0/0 du salaire, comme le prouve l'exemple de l'État et des compagnies de chemins de fer. Les deux caisses de maladie et d'accidents ont coûté en 1886, à Bochum 9,48 0/0; à Essen, 10,18 0/0. (Voir les articles de M. Fèvre cités plus haut.) Malgré l'extrême modicité de leurs allocations, les caisses belges dépensent 4 0/0. Il faut, pour ces deux services, compter au moins de 4 à 8 0/0, soit un total de 15 à 20 0/0 pour l'ensemble de ces diverses institutions. Ce taux est d'ailleurs lié à celui de l'intérêt dans les divers pays et ne saurait être le même, par exemple, en Italie où les fonds d'État rapportent 4 1/2 0/0 et en Angleterre où ils vont rapporter 2 1/2 0/0, après la conversion en cours. Pour une pension déterminée, le versement annuel doit être d'autant plus fort que le taux de capitalisation est plus faible, de sorte que la baisse croissante de l'intérêt, en diminuant la productivité des placements consacrés à la prévoyance, se répercute en une hausse parallèle des sacrifices à demander à l'ouvrier et au patron pour obtenir le même résultat.

Paris. — A. Parent, imp. de la Faculté de médecine, A. Davy, successeur.
52, rue Madame et rue Corneille, 3.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE